



Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »

Le Temps de l'histoire

Numéro 1 | 1998

La protection de l'enfance : regards

Un texte précurseur de l'ordonnance de 1945 : la proposition Campinchi (1937)

Michel Allaix



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/18>

DOI : 10.4000/rhei.18

ISBN : 978-2-7535-1638-0

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 1998

Pagination : 101-107

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Michel Allaix, « Un texte précurseur de l'ordonnance de 1945 : la proposition Campinchi (1937) », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], Numéro 1 | 1998, mis en ligne le 16 juillet 2007, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/18> ; DOI : 10.4000/rhei.18

Un texte précurseur de l'ordonnance de 1945 La proposition Campinchi (1937)

**Michel
Allaix⁽¹⁾**

(1) Magistrat, l'auteur a été chef du bureau des affaires judiciaires à la direction de la PJJ jusqu'en 1994.

(2) *JORF*, 1937, Débats parlementaires, séance du 28 mai, p. 649-654. Annexes, p 2483-2486.

Les célébrations liées au 50ème anniversaire de l'ordonnance du 2 février 1945, nous invitent à une réflexion élargie sur le statut de l'enfance en difficulté au cours de l'histoire. À une époque où, décentralisation oblige, la partition des tâches entre l'administratif et le judiciaire fait l'objet de questionnements, il n'est pas sans intérêt de se pencher sur les conditions dans lesquelles s'est forgé le concept de protection judiciaire de l'enfance en danger.

Au cours du printemps 1937, le député César Campinchi déposait deux textes sur le bureau de l'Assemblée nationale : une « *proposition de loi concernant les enfants traduits en Justice* » et une « *proposition de résolution tendant à inviter le gouvernement à déposer un projet de loi en vue d'assurer aux enfants traduits en Justice le traitement nécessaire à leur sauvegarde, leur rééducation et leur redressement* ». ⁽²⁾ Se fondant sur l'incohérence des évolutions législatives les plus récentes, d'inspiration pourtant généreuse, le député formulait des propositions qui, sous une apparence relativement modeste, préfiguraient l'avènement de notre système dualiste de protection judiciaire de l'enfance, délinquante ou en danger.

I – LES CONSTATS

1 – La loi du 21 juillet 1912 avait marqué une étape considérable dans l'évolution du droit pénal des mineurs en substituant à leur égard des mesures éducatives et de relèvement à la réponse pénale rétributive classique. En posant un principe absolu d'irresponsabilité au dessous de 13 ans, et en invitant les juridictions à se pencher sur la question du dis-

(3) Henri Rollet, *Les enfants en prison*, Paris, Plon, 1892.

cernement au-delà, elle favorisait par ailleurs un premier tri entre les mineurs relevant du régime pénal et ceux pour lesquels ne pouvait être envisagée qu'une intervention d'ordre strictement éducatif. La distinction restait toutefois assez largement théorique dans la double mesure suivante : les modes de prise en charge restaient sensiblement les mêmes pour les uns et les autres, mais surtout une part très importante des mineurs étiquetés "délinquants" étaient en réalité des vagabonds : « *l'inculpation qui amène le plus d'enfants à la barre des tribunaux correctionnels est celle de vagabondage : sur 2102 mineurs de 16 ans arrêtés à Paris au cours de l'année 1890, 855 étaient des vagabonds* », écrivait déjà Henri Rollet dans son livre *Les enfants en prison*.⁽³⁾

Le code criminel de 1810 avait prévu un délit de vagabondage commun aux mineurs et aux majeurs. Il faudra attendre 1921, et surtout 1935, pour que le mineur vagabond sorte progressivement du droit pénal.

– La loi du 24 mars 1921 instituait un délit de vagabondage spécifique à l'égard des mineurs qui, « *ayant quitté sans cause légitime le domicile de leurs parents, seront trouvés soit errants, soit logés en garnis et n'exerçant aucune profession, soit tirant leurs ressources de la débauche ou de métiers prohibés* ». Ces mineurs relevaient de la législation de juillet 1912, mais échappaient désormais à la prison au dessous de l'âge de 16 ans, ils pouvaient bénéficier de l'ensemble des mesures éducatives à disposition du tribunal pour enfants.

– Parachevant l'évolution précédente, le décret-loi du 30 octobre 1935 entendait désormais tirer le mineur vagabond hors du champ pénal, tout en étendant le domaine d'application des mesures qu'il préconisait.

* La notion de vagabondage se trouvait élargie : était désormais considéré comme vagabond tout mineur de 18 ans ayant quitté ses parents, abandonné ou orphelin, n'ayant d'autre part ni travail ni domicile ou tirant des ressources de la débauche ou de métiers prohibés. La dimension "fautive" du vagabondage se trouvait ainsi largement gommée.

* La réponse proposée était exclusivement (mais étroitement) éducative : placement préventif en établissement spécialement habilité à l'Assistance publique.

* La procédure perdait son caractère exclusivement judiciaire : le placement pouvait indifféremment intervenir à l'initiative du préfet, et à Paris du préfet de police, du procureur de la République ou du président du tribunal pour enfants et adolescents. En revanche, le non respect par le mineur de la décision éducative de placement se traduisait par un retour au registre répressif : il pouvait alors être placé préventivement dans un dépôt spécial, puis traduit devant le tribunal pour enfants et adolescents et jugé conformément à la procédure de 1912.

2 – D'inspiration généreuse, ces nouvelles dispositions présentaient dans la pratique de graves inconvénients que Campinchi se plut à souligner.

Le constat de départ est unanime : « *le vagabondage des mineurs est à l'origine de leur délinquance* », il est « en soi dangereux par les habitudes de vie qu'il comporte », il « *sert de stage* » à la délinquance !

Toutefois, comme l'avaient pressenti les promoteurs des textes de 1921 et 1935, la réponse pénale systématique est certainement à écarter en la matière. Campinchi avance deux raisons : bien souvent d'abord, le vagabondage des mineurs n'est « *qu'un état de fait regrettable dont la responsabilité ne saurait être supportée par le mineur* », mais tient plutôt à une série de circonstances qui lui sont extérieures : « *hors héréditaire, déficiences physiques ou mentales, [...] facteurs sociaux ou familiaux* », et ceci était d'autant plus vrai depuis que le décret loi de 1935 avait élargi la notion de vagabondage.

Par ailleurs, pouvait-on « ressusciter » le délit de vagabondage pour les mineurs alors que le Parlement était en train de chercher à limiter le champ des applications de ce même délit à l'égard des majeurs. On sait que l'infraction ne disparaîtra définitivement qu'avec le nouveau Code pénal de 1994 !

Mais la réponse éducative de principe apportée par le décret loi de 1935 s'avère catastrophique : il n'existe aucun établissement habilité susceptible d'accueillir les vagabonds, même à Paris, et l'Assistance publique n'en veut pas. Par ailleurs, les autres mesures de protection prévues par la loi de 1912 ne leur sont plus applicables. Dans la pratique les vaga-

bonds sont confiés à l'Administration pénitentiaire et notamment à la prison de Fresnes, comme l'a expressément autorisé une circulaire du Garde des sceaux du 27 mars 1936 !

Désastreuse quant aux résultats, la procédure imaginée en 1935 est également contestable quant à son principe : les placements émanent indifféremment de l'autorité judiciaire ou de l'administration, qui peut ainsi, sans aucune garantie procédurale, décider de véritables détentions administratives.

C'est pour remédier à cette situation scandaleuse que Campinchi va interpellier les députés.

II – LES REMÈDES PROPOSÉS

Ils sont de deux natures : il faut, par des textes nouveaux, créer un cadre juridique et judiciaire adapté à la prise en charge de la question du vagabondage. Mais il faut aussi donner à la nouvelle Justice des mineurs les moyens de fonctionner.

1 – *Un cadre juridique spécifique*

La primauté éducative posée par le législateur de 1912, et dont les effets bénéfiques ont été constatés, ne saurait être remise en cause, mais doit au contraire faire l'objet d'une application large, au profit des mineurs vagabonds notamment. Il importe toutefois de distinguer les mineurs, pour partie au moins, responsables de leurs actes et relevant à ce titre du régime pénal, des victimes d'une situation qu'ils subissent. Aussi Campinchi propose-t-il de rétablir le délit de vagabondage, de façon très limitée et pour les seuls mineurs vagabonds « *s'étant soustraits systématiquement et volontairement à la surveillance dont ils sont l'objet* » ou qui se seront "évadés".

Aussi, ceux-là seuls qui auront volontairement refusé de collaborer aux mesures de protection prises en leur faveur seront traités comme délinquants. Les autres bénéficieront d'une protection située hors du champ pénal.

– Cette protection offerte aux vagabonds « *innocents* » est élargie. Au seul placement en établissement habilité ou à l'Assistance publique, le

projet Campinchi ajoute une liste de mesures variées et progressives : remise à famille, à une personne digne de confiance, à une institution charitable, envoi dans un établissement de soins, placement sous le régime de la liberté surveillée.

– Ce régime de protection relèvera exclusivement de la compétence judiciaire qui seule peut offrir les garanties procédurales indispensables en la matière.

En l'espèce, des garanties juridiques précises sont proposées. Le système comporte deux étapes.

Première étape : tout mineur vagabond peut faire l'objet d'un placement provisoire par le procureur de la République – et désormais par lui seul – après avoir été entendu par un magistrat. Le placement est en principe réalisé dans un cadre éducatif ; à titre exceptionnel et lorsqu'il y a danger de fuite, le mineur de plus de 14 ans peut être remis au service de l'Éducation surveillée ou à l'Administration pénitentiaire. Les parents sont avisés dans tous les cas. Le procureur de la République a l'obligation de saisir le président du tribunal pour enfants et adolescents dans les 48 heures.

Deuxième étape : le président du tribunal pour enfants statue à plus long terme sur les mesures de protection à prendre en faveur du mineur ; il agit dans un cadre procédural précis : audience en chambre du conseil, présence du mineur et de son défenseur, du Ministère public, convocation obligatoire des parents. Sa décision est susceptible de recours : appel, opposition au cas où une partie n'a pas été touchée. Elle peut être modifiée à tout instant dès que l'intérêt de l'enfant le réclame. Enfin, cette décision n'est pas inscrite au casier judiciaire, signe que le mineur vagabond est bien sorti du champ pénal.

César Campinchi avait posé là l'essentiel de ce qui, 20 ans plus tard, allait devenir l'assistance éducative.

2 – Le renforcement des moyens

Du côté des tribunaux pour enfants et adolescents, ce renforcement constituait une condition déterminante pour la réussite du projet. Aussi Campinchi proposait-il de renforcer le soutien technique dont la loi de 1912 avait doté les tribunaux pour enfants : large extension de l'enquê-

te sociale, de l'examen médical et de la liberté surveillée, possibilités accrues de recours aux « rapporteurs », prédécesseurs de nos enquêteurs sociaux... Mais au-delà de ces mesures ponctuelles, le projet de résolution Campinchi jetait les bases d'une réorganisation des structures appelées à concourir à la protection de l'enfance.

Pilier de l'édifice, le tribunal pour enfants et adolescents avait vocation à devenir un « *centre vivant de protection de l'enfance* », appelé à connaître, hors de tout formalisme excessif, au-delà du seul contentieux pénal des mineurs, des procédures de tutelle, déchéance de la puissance paternelle, abandon de famille et incidents relatifs à la garde des enfants mineurs. Le tribunal pour enfants devenait une formation autonome, composée de magistrats spécialisés, parquet compris. Pour favoriser cette spécialisation, Campinchi préconisait une dissociation du grade et de la fonction, permettant à certains magistrats anciens de poursuivre leurs activités au tribunal pour enfants, avec rang de conseiller. L'ampleur de la réforme conduisait à envisager des tribunaux régionaux pour enfants, calqués sur le ressort des cours d'appel.

Du côté des équipements éducatifs, le programme n'était pas moins vaste :

- l'accent était mis en premier lieu sur l'importance de l'observation du mineur (enquête sociale, examen médical). On distingue là les prémices des grandes préoccupations des débuts de l'éducation surveillée, brillamment caractérisées par les travaux de Michard sur ce thème.

- Campinchi préconisait l'aménagement de centres de triage, permettant l'observation des mineurs « *au triple point de vue physique, intellectuel et moral* », préfigurant ainsi certaines dispositions de la loi du 27 juillet 1942.

- pendant de la spécialisation des magistrats, une professionnalisation accrue des intervenants éducatifs était enfin recommandée : exigences accrues dans le recrutement et la formation des délégués à la liberté surveillée, réforme des patronages par l'instauration de modes de financement et de contrôle publics, se substituant à la charité privée, création d'un service public autonome de l'Éducation surveillée, détaché de l'Administration pénitentiaire.

Aussi, dès 1937, et par une géniale intuition, César Campinchi avait-il jeté les bases d'un système complet de protection judiciaire de la jeunesse, dont l'ambition dépassait d'ailleurs sur plusieurs points les réalisations actuelles.

À l'heure où la délinquance juvénile se trouve stigmatisée par les théoriciens de la criminalité urbaine, où le nombre des jeunes exclus, en galère et sans repères inquiète à juste titre et secrète le rejet, le principe d'une juridiction fortement spécialisée à vocation éducative, compétente à la fois pour les mineurs délinquants et en danger, les garanties que seule peut offrir l'intervention judiciaire, le renforcement des moyens éducatifs mis à la disposition de cette dernière constituent autant de thèmes, qui, aujourd'hui plus que jamais, méritent réflexion.